

**DIREÇÃO DE SUPERVISÃO – DIVISÃO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
MONITORIZAÇÃO SETORIAL**

PARECER N.º 93/AMT/2021

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. Através de mensagem de correio eletrónico de 23 de julho de 2021, a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo (CIM) veio requerer à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer relativo às peças do procedimento tendente à *“Aquisição de serviços de transporte a pedido para o Concelho de Vila de Rei”* conforme previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tendo remetido as peças do procedimento (caderno de encargos, respetivos anexos e Convite).
2. A 4 de agosto de 2021 a AMT solicitou esclarecimentos, tendo a CIM remetido as respetivas respostas a 20 de agosto de 2021, tendo ainda remetido a informação que propõe a abertura do procedimento em questão, com a respetiva fundamentação do mesmo.
3. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
4. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
5. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:

- Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
6. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (Regulamento).
7. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadradores.
8. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* com, entre outros:
- O estabelecido no RJSPTP no Regulamento e na demais legislação aplicável à descentralização administrativa e subvenções públicas;
 - O estabelecido no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível e regulamenta o artigo 34.º e seguintes do RJSPTP;

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁴ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

- A política de descentralização administrativa de competências prevista no RJSPTP e no Regulamento; na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual; na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas.
9. Em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais e não aditivas, cada qual na sua autonomia própria e de verificação cumulativa, nomeadamente, i) a dos investidores, ii) a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos e iii) a dos contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

10. Na informação de fundamentação de abertura do procedimento, refere a CIM que:
- *“A manutenção do serviço de Transporte a Pedido para o concelho de Vila de Rei insere-se no âmbito do projeto Melhoria da Mobilidade, previsto nas Opções do Plano e Orçamento 2021”.*
 - *“Na sequência dos estudos técnicos desenvolvidos para a implementação de serviço de transporte a pedido de âmbito intermunicipal no concelho de Vila de Rei, e considerando que o Programa de Apoio à Redução Tarifária [...] financia medidas de redução tarifária nos sistemas de transporte público coletivo, bem como o aumento da oferta de serviço e a expansão da rede, pretende-se aprovar a continuidade do serviço de transporte a pedido de carácter intermunicipal, que possibilite ligações de Vila de Rei aos concelhos de Abrantes, Tomar, Sertã e Ferreira do Zêzere, e aprovar o início do procedimento de contratação pública para a aquisição de serviços de transporte a operadores de transporte rodoviário de passageiros”.*
11. *Mais refere a CIM que “[c]onsiderando a carência de transporte público existente no território e em especial nas ligações intermunicipais, prevê-se dar continuidade ao serviço de transporte a pedido no concelho de Vila de Rei, de modo a melhorar a*

mobilidade da população residente no concelho e a permitir acesso às sedes dos concelhos limítrofes (Abrantes/Sardoal, Ferreira do Zêzere/Tomar e Sertã), de forma complementar ao serviço de transporte regular”, sendo que “[o]s circuitos atualmente em operação permitem a deslocação dos utentes à sede de concelho de Vila de Rei às 2.ª, 4.ª e 6.ª e permite as seguintes ligações intermunicipais:

- *Ligação à sede de concelho da Sertã às 2.ªs;*
- *Ligação às sedes de concelho de Ferreira do Zêzere e Tomar às 4.ªs;*
- *Ligação às sedes de concelho do Sardoal e Abrantes às 6.ªs.”*

12. Assim, propõe a contratualização dos serviços de transporte a pedido no concelho de Vila de Rei em lote único com afetação de no mínimo 2 viaturas e capacidade de transporte mínima de 8 lugares.
13. No que concerne à estimativa de encargos, a CIM esclarece o seguinte:
 - Considerando os valores faturados nos últimos meses, que ronda o encargo mensal de [confidencial], e considerando um eventual aumento de procura de 10%, a CIMT estima “*que o encargo com a prestação de serviços de transporte a pedido para o concelho de Vila de Rei ronde os [confidencial] por mês*”.
 - Considerando os valores atualmente praticados no serviço de transporte a pedido em funcionamento no concelho de Vila de Rei, propõe que se estabeleça “*como parâmetro base do preço contratual, o valor unitário de [confidencial] €/km em cheio e compensação [confidencial] € para disponibilização das viaturas ([confidencial])*”.
 - Assim, o prazo contratual a considerar será de 18 meses, eventualmente renovável por igual período, pelo que o valor global do contrato não deverá exceder o valor de [confidencial].
14. O procedimento escolhido pela CIM é o de Consulta Prévia, nos termos da alínea c) do número 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), considerando o valor global do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução do contrato a celebrar, que não irá ultrapassar os €[confidencial], sendo que os operadores de transporte a convidar serão os operadores de táxi com licença para operação no concelho de Vila de Rei e que manifestaram interesse em realizar o serviço de transporte a pedido.
15. No que se refere ao racional económico-financeiro subjacente à fixação do preço ao km e do preço base a CIM por mensagem de correio eletrónico, com data de 20 de agosto de 2021 esclareceu o seguinte:

- “[A] proposta de parâmetro base do preço contratual, fixado em [confidencial] €/km em cheio teve por base os valores atualmente praticados no serviço de transporte a pedido em funcionamento no concelho de Vila de Rei e na região do Médio Tejo”;
 - “A este propósito acrescenta-se que os serviços de transporte a pedido encontram-se em funcionamento no território do Médio Tejo desde 2013, atualmente funcionando em 12 concelhos do Médio Tejo”;
 - “Do histórico existente dos procedimentos lançados ao mercado para a contratação de serviços de transporte a pedido, de âmbito concelhio, no território do Médio Tejo, verifica-se que as propostas apresentadas/ adjudicadas variam entre um mínimo de [confidencial] €/km em cheio e um máximo de [confidencial] €/km em cheio”;
 - “Neste contexto, manteve-se o valor base do procedimento, que corresponde à melhor proposta/proposta adjudicada no período antecedente para a operação dos serviços de transporte a pedido no concelho de Vila de Rei”.
 - “[A] estimativa de valor máximo a pagar no âmbito do contrato em questão, calculada com base nos valores faturados com a operação de transporte a pedido no concelho de Vila de Rei nos últimos meses, acrescido de um eventual aumento de procura de 10%, é de [confidencial], pelo que o valor global máximo do contrato (vigência inicial de 18 meses + eventual renovação) será de [confidencial]
16. No que concerne ao histórico da operação do transporte público de passageiros a pedido em análise, a CIM remeteu a seguinte tabela informativa, relativa à operação do serviço no ano de 2020:
- [confidencial]
17. Questionada a CIM sobre se se encontrava acautelada a articulação entre este tipo de transporte com os outros modos de transporte na Região, aquela entidade informou a AMT que “[a] definição da oferta dos serviços de transporte a pedido é efetuada numa lógica de complementaridade com a oferta de transporte público regular, apenas funcionando nos locais e períodos do dia sem oferta e com percursos e horários articulados com outros serviços de transporte existentes”.
18. Questionado ainda a CIM sobre se estes “serviços de transporte a pedido foram contemplados no procedimento global de contratação para a região”, o mesmo respondeu de forma negativa.

19. Está em causa um procedimento de ajuste direto, com consulta a todos os operadores de táxi com licença de operação no concelho de Vila de Rei e que manifestaram interesse em participar no projeto ou que disponibilizaram *email* de contacto para envio do convite à apresentação de proposta, sendo o critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade de avaliação do preço. Em caso de empate, o desempate será feito através de sorteio.

Caderno de Encargos

20. A Cláusula 1.^a do Caderno de Encargos (CE) estabelece como objeto do contrato a *“aquisição de serviços para a realização de serviço de transporte de passageiros flexível de carácter intermunicipal para o concelho de Vila de Rei, no âmbito do projeto de Transporte a Pedido no Médio Tejo”*.
21. A Cláusula 2.^a do CE realiza um enquadramento da operação explicitando que *“[a] presente aquisição insere-se no âmbito do projeto Melhoria da Mobilidade - Transporte a Pedido no Médio Tejo, que tem como objetivo fundamental o estudo, avaliação e definição de soluções de transporte flexíveis, no sentido de encontrar novas formas de organização dos serviços de transportes, que respondam de forma mais adequada às necessidades das populações residentes nos locais de mais baixa densidade, com enquadramento legal na Lei n.º 52/2015 de 9 de junho, que aprova o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, e de acordo com o Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro, que regulamenta os serviços de transporte de passageiros flexível”*.
22. A Cláusula 3.^a do CE define a incidência territorial da operação, no concelho de Vila de Rei, com o âmbito territorial constante do Anexo I do CE, e contempla as paragens existentes nas sedes dos concelhos de Abrantes, Ferreira do Zêzere, Sardoal, Sertã e Tomar.
23. A Cláusula 4.^a do CE estabelece os elementos que fazem parte do contrato a celebrar.
24. A Cláusula 5.^a do CE, relativa ao prazo contratual, estabelece que a *“prestação de serviços inicia-se com a outorga do contrato, compreendendo um período operacional de 18 meses, renováveis pelo mesmo período de tempo”*, fixando ainda um período de transição para o início da operação, após a adjudicação, com a duração máxima de 10 dias úteis, que poderá ser alterado por acordo entre as partes.

25. A Cláusula 6.^a do CE estabelece que “[p]elo fornecimento dos serviços objeto de contrato [...] a Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo deve proceder à compensação financeira, a pagar ao prestador de serviços nos termos da cláusula 13.^a,[...] compreendendo os seguintes valores:
- a) Valor fixo mensal de disponibilidade das viaturas: [confidencial]
 - b) Valor por km (em cheio) realizado, de acordo com o preço constante na proposta adjudicada”, sendo que o número de kms realizados em cada mês são calculados nos termos da cláusula 13.^a, que refere que “[a] compensação financeira associada à prestação dos serviços de transporte previstos será calculada com base na oferta real de transporte produzida (custo/km)”, sendo que o valor a pagar ao operador é obtido pela aplicação da seguinte fórmula: “valor a pagar = valor fixo mensal de disponibilidade das viaturas + (valor adjudicado por km x n.^o km em cheio realizados) – proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido”.
26. De referir ainda que o “valor do n.^o km realizados será determinado com base nos serviços efetuados sendo o respetivo cálculo efetuado através de matriz pré-configurada de distâncias entre paragens, considerando o percurso mais direto entre as paragens ordenadas de acordo com a rota de serviço programada (não são contabilizados os km em vazio efetuados no percurso e ao início e final do serviço entre as paragens do transporte a pedido e o local de estacionamento habitual das viaturas)”.
27. A Cláusula 13.^a do CE estabelece ainda que “a matriz de kms a ter por base nos cálculos de kms realizados, para efeitos de determinação da compensação financeira, será validada pelas partes, previamente ao início da prestação de serviço de transporte”, bem como que “[c]aso o valor dos proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido exceda os encargos com a disponibilidade de viaturas e km realizados, haverá lugar a acerto de contas”.
28. A Cláusula 6.^a do CE estabelece ainda que “[p]ara a aquisição de serviços [...] fixa-se como parâmetros base do preço contratual, o valor unitário de [confidencial] €/km (são remunerados apenas os kms efetuados em cheio)”. No que respeita aos “encargos com a prestação de serviços, designadamente os valores fixos de disponibilidade de viaturas apenas são pagos nos meses de operação efetiva do serviço”.
29. Conforme consagrado na Cláusula 8.^a do CE, “[o]s operadores, motoristas e veículos a afetar aos serviços de transporte a pedido deverão cumprir todos os requisitos legais necessários para o transporte rodoviário flexível de passageiros”, sendo que “[m]ediante

autorização da CIMT e após a necessária aprovação por parte das entidades competentes, o serviço pode ser subcontratado a terceiros, os quais terão obrigatoriamente que cumprir também todos os requisitos legais necessários para o transporte rodoviário flexível de passageiros”.

30. A Cláusula 9.^a do CE vem definir os circuitos, horários a cumprir, bem como fixa as características, o n.º mínimo e a capacidade mínima de transporte de pessoas dos veículos a afetar ao serviço, remetendo para o efeito para o Anexo I do CE.
31. A referida cláusula estabelece ainda que entidade adjudicante dá preferência a veículo que seja facilmente acessível a pessoas com mobilidade reduzida, não sendo esta, todavia, uma cláusula de exclusão.
32. Além disso, o adjudicatário fica ainda obrigado *“a satisfazer a procura, garantindo as taxas de ocupação consentâneas com a comodidade dos passageiros e com o limite de lotação máximo do veículo definido no âmbito das medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19”.*
33. A Cláusula 10.^a do CE vem estabelecer as regras relativas à fiabilidade do serviço e de cumprimento de horários pelo operador.
34. A Cláusula 11.^a estabelece que o centro de controle das operações é da competência da CIMT, que assegura o registo das reservas que forem efetuadas e fornecerá ao operador, até às 17:30h do dia anterior, o plano de serviços de transporte a efetuar no dia seguinte, discriminando as paragens a servir e os passageiros a recolher em cada paragem.
35. A Cláusula 12.^a do CE determina que as *“tarifas associadas ao serviço de transporte a pedido serão fixadas pela CIMT, de acordo com uma matriz fixa em função da origem e destino de viagem, independente do percurso real efetuado”*, sendo que *“[o]s serviços de transporte serão cobrados viagem a viagem, aquando do embarque no veículo”*, sendo o bilhete pago diretamente ao motorista.
36. A Cláusula 14.^a do CE vem regular a revisão e alteração das condições de serviço, *“no sentido de as tornar mais adequadas à procura existente, favorecer a sustentabilidade da operação ou conformar com legislação em vigor”.*
37. A Cláusula 16.^a do CE estabelece como obrigações principais do operador:
 - a) Assegurar o transporte rodoviário dos passageiros, nas condições definidas no contrato;

- b) Executar os trabalhos adjudicados, com observância das normas legais e regulamentares aplicáveis e em respeito pelos princípios de ética profissional, isenção, independência, zelo e competência;
- c) Cumprir as disposições para a realização dos trabalhos constantes do Caderno de Encargos e Proposta apresentada;
- d) Realizar os trabalhos nas condições de prazo e preço contratados;
- e) Cumprir todas as disposições legais aplicáveis aos serviços contratados, nomeadamente no que se refere ao direito dos passageiros;
- f) Utilizar os dísticos indicados nos veículos afetos ao transporte a pedido aquando da realização do serviço, mantendo-os em boas condições de conservação;
- g) Aceitar a presença dos motoristas afetos ao serviço em sessão de informação a promover pela CIM;
- h) Comunicar para o centro de controle quaisquer ocorrências que ponham em causa o cumprimento dos horários dos serviços previstos, de modo a este poder tomar as medidas necessárias à minimização dos problemas;
- i) Disponibilizar o formato físico e eletrónico do livro de reclamações;
- j) Confirmar a receção dos serviços a efetuar, aceitando a sua realização até à hora acordada, anterior ao serviço;
- k) Manter a comunicação com os motoristas/veículos aberta e responder às eventuais reservas de última hora;
- l) Zelar para que a fiabilidade do serviço se mantenha elevada e cumprir os procedimentos de recolha de passageiros nas paragens e de não transporte de passageiros sem reserva prévia;
- m) Cumprir os princípios e metodologias previstas para a gestão de operações, conforme arquitetura funcional definida, constante do Anexo II do caderno de encargos;
- n) Proceder, nos termos legais, à cobrança dos serviços aos passageiros, através de sistema de bilhética a fornecer pela CIM, com emissão do respetivo título de transporte / recibo comprovativo do pagamento do serviço de transporte a pedido realizado;

- o) Comunicar eventuais problemas no(s) equipamento(s) de bilhética fornecido pela CIM;
 - p) Sugerir melhorias que tornem mais atrativo e eficiente o serviço a prestar e emitir parecer sobre os relatórios de revisão das condições de serviço;
 - q) Participar de forma ativa em reuniões de acompanhamento e proporcionar uma correta articulação dos trabalhos com os objetivos e orientações da entidade adjudicante;
 - r) Participar no acerto de contas inerente à compensação financeira pelos serviços prestados, reportando as receitas recolhidas e os serviços devidos;
 - s) Prestar à CIMT a informação necessária para efeitos de elaboração de relatórios públicos sobre os serviços prestados, em cumprimento do disposto no artigo n.º 18 do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio;
 - t) Facilitar e contribuir nas auditorias e/ou inspeções conduzidas pela CIM;
 - u) A recorrer a todos os meios humanos, materiais e informáticos que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarefas a seu cargo, bem como fica responsável pelo cumprimento de todas as obrigações relativas à proteção e às condições de trabalho do seu pessoal, nos termos da legislação aplicável.
38. As principais obrigações da CIM encontram-se consagradas na Cláusula 17.º do CE:
- a) Comunicar até à hora acordada do dia anterior ao serviço os passageiros a transportar a partir de cada paragem e por horário previsto;
 - b) Comunicar e confirmar reservas de última hora que sejam possíveis de encaixar nos serviços programados;
 - c) Disponibilizar ao adjudicatário o(s) equipamento(s) de venda portátil do sistema de bilhética do transporte a pedido necessários para a execução do contrato, podendo também vir a ser utilizada, caso necessário, a utilização de cadernetas de bilhetes em papel, com envio mensal do resumo de vendas referente aos serviços prestados;
 - d) Desenvolver o material de divulgação e comunicação do serviço ao público e fornecer os dísticos de identificação dos veículos associados ao projeto;
 - e) Promover e negociar eventuais alterações de serviço que vão ao encontro das necessidades da procura.

39. A Cláusula 18.^a do CE estabelece que o operador poderá ser penalizado por incumprimento das obrigações gerais do contrato, nos seguintes moldes:
- a) *“Falha de realização do serviço prestado: caso seja despoletado um serviço de forma atempada ao operador e o mesmo não se venha a realizar, o operador fica obrigado a:*
 - i. *Pagar à CIMT o valor equivalente ao que esta pagaria ao operador pela realização do serviço (custos/km), se a CIMT for avisada até uma hora antes do encerramento do centro de reservas no dia da véspera do serviço;*
 - ii. *Pagar à CIMT duas vezes o valor equivalente da realização do serviço, caso não exista o aviso mencionado no ponto anterior.*
 - b) *Atraso na hora programada de passagem nas paragens:*
 - i. *É tolerado um atraso de 10 minutos face ao horário programado nas paragens. Caso se verifique, de forma recorrente, um atraso superior, imputável ao operador (excluindo, portanto, perturbações motivadas, por exemplo, por obras na estrada), o mesmo poderá ser alvo de uma penalização;*
 - ii. *As penalizações serão de até 20% do valor devido pela realização do serviço (custos/km), em função do atraso verificado e considerando a gravidade do incumprimento;*
 - iii. *Esta penalização não é aplicável no primeiro mês de contrato, de forma a aferir os tempos de viagem com condições reais no terreno.*
 - c) *Falha no reporte de informação referente aos proveitos obtidos com as tarifas de transporte a pedido:*
 - i. *Pagar à CIMT o valor total da tarifa do bilhete simples para cada passageiro transportado, caso não seja emitido/apresentado o comprovativo de venda ou validação do título de transporte;*
 - ii. *Esta penalização não é aplicável nas situações devidamente e atempadamente justificadas pelo adjudicatário.”*
40. A Cláusula 18.^a do CE determina ainda que além das penas pecuniárias referidas supra, o incumprimento das obrigações contratuais previstas no caderno de encargos classificam-se em leves, graves e muito graves, nos seguintes moldes:
- a) Consideram-se infrações leves, sancionáveis com multa contratual até € 500, por infração, às alíneas k), l), q), r) e s) da Clausula 16.^a do CE;
 - b) Consideram-se infrações graves, sancionáveis com multa contratual de € 501 a € 1.000, por infração às alíneas f), h), p), t) e u) da Cláusula 16.^o do caderno de encargos;

- c) Consideram-se infrações muito graves, sancionáveis com multa contratual de € 1.001 a € 1.500, por infração às alíneas a), b), c), d), e), g), i), j), m), n) e o) da Cláusula 15.º do CE.
41. De salientar ainda que na determinação da gravidade do incumprimento, a CIM tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do adjudicatário e as consequências do incumprimento.
42. Por outro lado, em caso de recorrência sistemática de falhas de serviço, ou por incumprimento de outras obrigações contratuais, poderá ser considerada a aplicação de penalidade contratual a determinar nos termos do CCP e em função da gravidade do incumprimento, podendo ainda originar a suspensão de pagamento das compensações ou resolução do contrato celebrado.
43. A subcontratação pelo adjudicatário e a cessão da posição contratual por qualquer uma das partes depende da autorização da outra, nos termos do CCP (Cláusula 24.ª do CE).

Convite

44. O convite estabelece que:
- a) O objeto do presente Contrato consiste, de acordo com a cláusula 1.ª do Caderno de Encargos, na aquisição de serviços para a realização de serviço de transporte de passageiros flexível de carácter intermunicipal para o concelho de Vila de Rei, no âmbito do projeto de Transporte a Pedido no Médio Tejo, com oferta de transporte que permite a deslocação dos residentes de Vila de Rei às sedes dos concelhos de Abrantes, Ferreira do Zêzere, Sardoal, Sertã e Tomar;
- b) Está em causa um procedimento de consulta prévia nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP;
- c) A subcontratação pelo adjudicatário e a cessão da posição contratual por qualquer uma das partes depende da autorização da outra, nos termos do CCP;
- d) Nos termos do artigo 54.º do CCP, a proposta pode ser apresentada por agrupamento de concorrentes;
- e) O preço a indicar na proposta não pode exceder, de acordo com o preço base estipulado no n.º 3 da cláusula 6.ª do caderno de encargos, o valor de 0,80€/km em cheio realizado, acrescido de IVA à taxa legal em vigor;

- f) A adjudicação será realizada segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade de avaliação do preço. Em caso de empate, o desempate será feito através de sorteio.

III – DA ANÁLISE

Autoridade de transportes

45. O artigo 3.º do RJSPTP, em consonância com o previsto no artigo 2.º do Regulamento estabelece que «Autoridade de transportes» é uma qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências, sendo que esta expressão pode também referir-se a um agrupamento de autoridades;
46. Nos termos do artigo 6.º do RJSPTP, os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais⁵ e, nos termos do artigo 7.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais⁶.
47. Neste âmbito, nos termos do artigo 10.º do RJSPTP todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro⁷ com as devidas adaptações⁸.

⁵ De acordo com o RJSPTP «*Serviço público de transporte de passageiros municipal*» é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação dentro de um município e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos.

⁶ De acordo com o RJSPTP, «*Serviço público de transporte de passageiros intermunicipal*», o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas».

⁷ Com a última alteração pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto e Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

⁸ De acordo com o artigo 121.º e 115.º da Lei n.º 75/2013, a negociação, celebração, execução e cessação de contratos interadministrativos obedece aos princípios de (i) igualdade; (ii) não discriminação; (iii) estabilidade; (iv) prossecução do interesse público; (v) Continuidade da prestação do serviço público; (vi) Necessidade e suficiência dos recursos, prevendo expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício das competências em causa, fontes de financiamento e com base em estudos que demonstrem (i) não aumento da despesa pública global; (ii) o aumento da eficiência

48. Encontra-se na disponibilidade dos Estados-membros da União Europeia optar pelos modelos de organização do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, seja ao nível institucional, seja quanto à forma de atribuição de prestação de serviços de transporte de passageiros, desde que cumpridos os requisitos legais nacionais e europeus⁹. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento¹⁰ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) “Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes¹¹ pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade intermunicipal e melhoria dos serviços prestados às populações.¹²
49. No caso concreto, constata-se que foi celebrado Contrato Interadministrativo de Delegação de competências, através do qual o Município de Vila de Rei delegou e partilhou com a CIM as competências relacionadas com o serviço público de transporte de passageiros em Vila de Rei (com exceção dos serviços de transporte público de

da gestão dos recursos; (iii) os ganhos de eficácia do exercício das competências (iv) a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

⁹ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: “ O artigo 14.º do TFUE e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, apenso a este Tratado, estabelecem os princípios gerais que devem presidir à definição dos serviços de interesse económico geral e à sua prestação pelos Estados-Membros. Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores.”

¹⁰ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

¹¹ Tal como refere o Guião do IMT disponível em http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaoRJSPTP_01-04-2016.pdf, “Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede” (que segue “As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), “no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento.”

¹² Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

passageiros que são assegurados com meios próprios pelo Município de Vila de Rei), abrangendo as seguintes áreas: a) Definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade; b) Planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros.

50. Nada obsta, pois, quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pela CIMT enquanto autoridade de transportes, por se tratar de um serviço de transporte público de passageiros de âmbito municipal, tendo a respetiva competência sido delegada na CIM, através de Contrato Interadministrativo celebrado entre a CIM e o Município de Vila de Rei.
51. De referir também que importa assegurar a sustentabilidade de todos os serviços de transporte de passageiros que possam interagir entre si, de forma complementar e não prejudicial. As estimativas de procura e receitas do serviço público de transporte na região não deverão ser prejudicadas, de forma insolúvel, por outras iniciativas relativas a transporte de passageiros.
52. Por outro lado, de sublinhar que as autoridades de transportes, por si ou em articulação, devem dar cumprimento aos serviços mínimos estipulados no anexo ao RJSPTP, pelo que importa apurar se os contratos a celebrar pelos Municípios, em conjugação com os contratos a celebrar pelas CIM ou AM, dão inteiro cumprimento àquelas determinações.
53. Conforme referido pela CIM, o presente procedimento visa a definição da oferta dos serviços de transporte a pedido numa lógica de complementaridade com a oferta de transporte público regular, apenas funcionando nos locais e períodos do dia sem oferta e com percursos e horários articulados com outros serviços de transporte existentes.
54. Recordar que, nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 e nos termos dos artigos 4.º a 10.º do RJSPTP, a prestação de serviços de transporte flexível está sujeita a:
 - Atribuição pela autoridade de transportes competente, por sua iniciativa, no sentido da contratualização dos serviços de transporte em causa, e nos termos de um contrato de serviço público;
 - Autorização, nos termos gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo, pela autoridade de transportes competente, quando: (i) a iniciativa pertence ao operador; (ii) estiver em causa a convolação de serviços existentes; ou (iii) a modificação couber no âmbito do contrato de serviço público.

55. Por outro lado, a autoridade de transportes competente pode atribuir ou autorizar a implementação de serviços de transporte flexível a título provisório, experimental e de duração limitada ao prazo máximo de seis meses, com base em fundamentado interesse público, previamente e com vista à ponderação de formação de procedimento de atribuição e contratualização.
56. No caso concreto, no que respeita ao histórico do serviço de transporte a pedido em questão, infere-se do esclarecimento prestado pela CIM, bem como do ofício 5540/2017 da CIM, com data de 18.08.2017, que o serviço de transporte público a pedido já se encontrava a ser executado naquela região pelo menos desde 2012 (inicialmente execução de projeto-piloto de 4 anos, ao abrigo do Despacho n.º 7575/2012 do Gabinete do Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e, posteriormente, ao abrigo de procedimentos de contratação de serviços de transporte a pedido). Os referidos procedimentos de junho de 2016 não foram remetidos a esta Autoridade para Parecer.
57. Desde já se refere a admissibilidade do procedimento escolhido (ajuste direto com consulta prévia) atento o valor contratual ser estimado em montante inferior a €75.000, mesmo com a renovação do contrato consagrada no Caderno de Encargos.
58. Naturalmente, sendo alargado o prazo de vigência, o volume de produção ou o âmbito de aplicação (incluindo territorial), será de ponderar o tipo de procedimento a despoletar, designadamente em função do valor.

Contrato de serviço público

59. De referir também que:
 - De acordo com o RJSPTP, designadamente o artigo 34.º, o serviço público de transporte de passageiros flexível é o serviço público de transporte de passageiros explorado de forma adaptada às necessidades dos utilizadores, permitindo a flexibilidade de, pelo menos, uma das seguintes dimensões da prestação do serviço: itinerários, horários, paragens e tipologia de veículo, podendo ter associados sistemas de solicitação ou reserva de serviço pelo passageiro e regime tarifário especial e deve ser articulado com o serviço público de transporte de passageiros já existente na mesma área territorial;
 - A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível é atribuída pela autoridade de transportes competente, de acordo com as regras de contratualização aplicáveis a outros serviços públicos de transportes;

- O Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, estabelece as regras específicas aplicáveis ao transporte flexível, conformando os princípios mencionados anteriores, bem como estabelecendo que entidades podem aceder a esta atividade e respetivos veículos, bem como os deveres de comunicação e informação associados.

60. Haverá, igualmente, que atentar ao artigo 3.º e 23.º do RJSPTP estabelece que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹³ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*, de forma não constituírem um auxílio de Estado, satisfazendo as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark^{14,15.},
61. O artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público¹⁶ pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público¹⁷, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público"*

¹³ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. *"Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.*

¹⁴ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

¹⁵ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁶ «Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas.

¹⁷ «Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;

respetivo”, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.

62. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros, sendo que:

- *“Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
- *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma”.*

63. A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos *“gross cost”* e *“net cost”*, em que nos primeiros:

- A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais;
- A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária;
- A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores;
- Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no *“net cost”*;
- O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha;

- Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.
64. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPT legal que *“a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”, sendo que as incidências “(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado”*.¹⁸
65. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *“claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas”, estabelecendo “antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)”* devendo aqueles parâmetros ser determinados *“(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável”*^{19,20}
66. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *“a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora*

¹⁸ Estarei também o amplamente citado Regulamento que *“as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas”* no respetivo anexo, sendo que *“a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada”*.

¹⁹ Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que *“para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável”*, igual ao efeito financeiro líquido.

²⁰ O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *“a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa”, pelo que, “para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador”*.

simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada²¹.

67. Finalmente, o ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”*.
68. No caso concreto, a CIM apresenta um CE com as obrigações contratuais definidas com clareza e de modo objetivo, bem como os termos concretos que permitem aplicar sanções ou penalidades pelo incumprimento de obrigações contratuais. No caso concreto, considera-se que a especificação das obrigações contratuais, tal como exposto anteriormente, é efetuado de forma precisa e objetiva, dando garantias de uma execução contratual transparente e objetiva.
69. Por outro lado, a contratação tem por base um exercício de fundamentação do racional de apuramento do preço contratual, *“resultante da proposta de parâmetro base do preço contratual fixado em [confidencial]”*, que teve por base os valores atualmente praticados no serviço de transporte a pedido em funcionamento no Município de Vila de Rei e na região do Médio Tejo.
70. Do histórico existente dos procedimentos lançados ao mercado para a contratação de serviços de transporte a pedido, de âmbito concelhio, no território da CIM, de acordo com a informação disponibilizada pela CIM verifica-se que as propostas apresentadas/adjudicadas variam entre um mínimo de 0,65€/km em cheio e um máximo de 0,80€/km em cheio.
71. No caso concreto do concelho de Vila de Rei, no procedimento antecedente lançado ao mercado para a contratação de serviços de transporte a pedido neste concelho, foi adjudicado pelos valores de [confidencial] €/km.
72. Neste contexto, a CIM manteve o valor base do procedimento, atendendo aos valores contratados no período antecedente para a operação dos serviços de transporte a pedido no concelho de Vila de Rei.

²¹ *“Satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor; todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa; os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”*.

73. A estimativa de valor máximo a pagar no âmbito do contrato em questão, calculada com base nos valores faturados com a operação de transporte a pedido no concelho de Vila de Rei nos últimos meses, acrescido de um eventual aumento de procura de 10%, é de [confidencial]/mês, pelo que o valor global máximo do contrato (vigência inicial de 18 meses + eventual renovação por idêntico período) será de 2[confidencial]
74. Quanto a este aspeto, à partida, a compensação estipulada é fixada com o pressuposto de cobrir os custos associados à exploração, mas também de forma a evitar a sobrecompensação, uma vez que se estipulam acertos aos pagamentos, em função das receitas auferidas e em função dos quilómetros efetivamente percorridos.
75. De sublinhar ainda a previsão de mecanismos de acerto ao valor das compensações, com base em dados reais de exploração, o que promove uma execução contratual transparente e objetiva, além de que também promove um adequado dispêndio de recursos financeiros públicos.
76. Por outro lado, no que se refere à repartição do risco/partilha de responsabilidade, atento o facto de se tratar de uma região de baixa densidade populacional e/ou dispersão populacional, afigura-se que a previsão de todas as obrigações apenas seria possível com o pagamento da compensação pela prestação do serviço. Ou seja, num cenário de não introdução destas obrigações contratuais, o serviço poderia não ser disponibilizado por mera iniciativa comercial dos agentes económicos.
77. De qualquer forma, não se poderá deixar de recomendar que se garanta que os operadores transmitem dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada²², por gasto e rendimento e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual (para futuras contratações) ou o efetivo valor da compensação, e garantindo cumprimento de

²² Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

um serviço de qualidade e a maximização da recursos públicos, nos termos expostos *supra*²³.

78. De salvaguardar que na possibilidade de alterações aos serviços contratados, com vista a melhorar a adequação da oferta à procura, designadamente, na alteração, redução ou ampliação dos horários programados, bem como na alteração pontual de zonas a servir (supressão de paragens ou incorporação de novas paragens) e, conseqüentemente, dos trajetos a efetuar, nos termos da legislação em vigor, deverá garantir-se que as alterações não alteram os pressupostos iniciais da contratação, não podendo decorrer que o operador seja obrigado a prestar um serviços para o qual não seja adequadamente remunerado, aplicando-se igualmente as limitações às alterações do objeto contratual, previstas no RJSPTP e no CCP.

Reporte de informação

79. O facto de serem introduzidas regras claras quanto ao cumprimento das obrigações contratuais, como de diversos indicadores de monitorização,²⁴ revela-se da maior importância para um adequado acompanhamento da execução contratual, bem como para obter os dados necessários a um correto e exaustivo exercício de fundamentação de compensações/remunerações a pagar.
80. De qualquer modo, não se poderá deixar de recomendar que a execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada²⁵.
81. Afigura-se da maior relevância garantir a elaboração dos relatórios previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, responsabilidade estas das autoridades de transportes.²⁶

²³ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

²⁴ Ter em atenção o sugerido pela AMT: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

²⁵ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, "As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas".

²⁶ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação de Obrigações de Serviço Público – Prorrogação de Prazo - COVID-19 - <https://www.amt->

82. Tais obrigações são de carácter anual, coincidentes com as obrigações de reporte previstas no artigo 22.º do RJSPTP²⁷ e têm por objeto: (i) auxiliar as autoridades de transportes na gestão contratual e monitorização do sistema, (ii) garantir a transparência da prestação do serviço público (/iii) viabilizar a supervisão do sistema por entidades com competências de regulação e fiscalização²⁸.
83. Neste aspeto, deverão os operadores colaborar na prestação da informação necessária ao Município, devendo garantir-se a transmissão de tal informação.
84. Desta forma, também é propiciada uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam vir a ser transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos²⁹.
85. Naturalmente o volume de informação a prestar pelos operadores será inferior ao que seria exigível a um operador de transporte rodoviário de passageiros com uma produção e uma capacidade técnica e administrativa superior. Nesse sentido, será recomendável não sobrecarregar o operador com demasiadas ou recorrentes obrigações de informação, além das estritamente indispensáveis, sob pena de os custos administrativos superarem os benefícios ou a remuneração decorrente da contratação.
86. De qualquer forma, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
87. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização

[autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf); Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

²⁷ Recorde-se, ainda, que o transporte flexível também está sujeito às obrigações de reporte previstas no artigo 22.º do RJSPTP, delimitadas, sobretudo, para o transporte coletivo pesado de passageiros.

²⁸ Ver Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rsptp_2016-2020.pdf

²⁹ Ver: Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 : https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rsptp_2016-2020.pdf

de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos³⁰, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

Penalidades

88. Nos termos do artigo 45.º do RJSPTP todas as obrigações devem ter associadas multas por incumprimento, correspondendo uma sanção mínima e uma sanção máxima, a aplicar em função da gravidade da infração.
89. Um contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de reforço da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras. Devem, por isso, existir mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
90. Estas questões deverão ser garantidas para garantir a certeza da execução contratual e permitir a efetiva aplicação de multas contratuais, caso seja necessário, sob pena de a imposição de obrigações de serviço público, que justifica o esforço financeiro público, não ter efeito útil.
91. No caso concreto, resulta claro que, efetivamente, qualquer obrigação contratual/de serviço público tem associada uma penalidade.

Direitos dos passageiros

92. Julga-se essencial³¹ garantir que o operador e/ou o Município procedam à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas.
93. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e

³⁰ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

³¹ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.

94. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois inexistente garantia de que a informação em sítio da *internet* não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.³²
95. Por outro lado, deve a CIM garantir a promoção (por si e/ou pelo operador) da disponibilização de Livro de Reclamações (físico e eletrónico)³³ nos termos Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.
96. De acordo com o artigo 3.º são abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato físico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços, que se encontrem instalados com carácter fixo ou permanente, e neles seja exercida, exclusiva ou principalmente, de modo habitual e profissional, a atividade e tenham contacto com o público, designadamente através de serviços de atendimento ao público destinado à oferta de produtos e serviços ou de manutenção das relações de clientela.
97. São também abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços quer desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos suprarreferidos ou através de meios digitais.
98. Acresce ainda que os fornecedores de bens e prestadores de serviços devem divulgar nos respetivos sítios na Internet, em local visível e de forma destacada, o acesso à plataforma do livro de reclamações e os fornecedores de bens e prestadores de serviços que não disponham de sítios na Internet devem ser titulares de endereço de correio eletrónico para efeitos de receção das reclamações submetidas através da plataforma.
99. Naquele diploma é expresso que a fiscalização do cumprimento do ali disposto, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções

³² Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

³³ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

acessórias compete à AMT quando praticadas nas seguintes atividades económicas: Aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis; Centros de inspeção automóvel, escolas de condução e centros de exames de condução. Prestadores de serviços de transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Fluvial.

100. É entendimento da AMT que as entidades gestoras de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade ou quaisquer outras que intermediem ou permitam o acesso a serviços de transportes de passageiros por via digital, detidas ou não pelo prestador de serviços em concreto, estão incluídas no *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes* e portanto estão sujeitas aos poderes da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, ou seja todas as empresas e outras entidades que exercem atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários e respetivas infraestruturas.
101. Com a digitalização da economia, as formas de relacionamento entre o consumidor e um prestador de serviços evoluíram, sendo que a utilização de plataformas ou aplicações digitais são, na maior parte das vezes, o único ou o preferencial contacto do passageiro com o prestador de serviços e influenciam ou condicionam as condições de acesso ao transporte de passageiros e, muitas vezes, a resolução dos problemas associados é mais complexa do que quando existe um estabelecimento aberto ao público.
102. O artigo 13.º do mesmo diploma estabelece que a formulação da reclamação, nos termos previstos naquele Decreto-Lei, não exclui a possibilidade de o consumidor ou utente apresentar reclamações por quaisquer outros meios e não limita o exercício de quaisquer direitos constitucional ou legalmente consagrados.
103. Nem sempre existe um estabelecimento físico de atendimento ao público, o que obriga à disponibilização do livro de reclamações em formato físico, uma vez que o relacionamento entre o prestador de serviços e o consumidor/utilizador se efetua, por vezes, por meios digitais.
104. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao Livro de reclamações Eletrónico devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitáveis procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao livro de reclamações eletrónico ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere

pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos.³⁴

105. De sublinhar que a obrigatoriedade de acesso claro e perfeitamente identificado ao livro de reclamações eletrónico, em plataforma digital, não exclui a necessidade de qualquer agente económico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes se inscrever no Livro de reclamações Eletrónico³⁵, onde deve inserir todos os seus dados. A Plataforma do Livro de reclamações Eletrónico foi implementada no sentido de permitir que qualquer consumidor possa efetuar uma reclamação quanto a qualquer agente económico, esteja, ou não, a aceder através de sítio da *internet* ou plataforma específica desse operador.³⁶
106. Finalmente, sendo um dos objetivos deste diploma assegurar aos consumidores e utentes vulneráveis o pleno exercício do direito de queixa, e decorrendo da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que o consumidor tem direito a informação clara e acessível, não só sobre o produto ou o serviço mas sobre as formas de exercer os seus direitos, considera-se ser boa prática que qualquer prestador de serviços de transportes, possa disponibilizar informação ao utilizador (nos veículos, estabelecimentos ou meios digitais do prestador e/ou de associações representativas onde se integre) quanto a meios de reclamação, designadamente a indicação do endereço eletrónico da entidade reguladora, neste caso da AMT.

Potenciais concorrentes

107. De referir que, não obstante a escolha do procedimento de Consulta Prévia para a formação do presente contrato se basear em critérios de valor, nomeadamente em função do valor base estimado, de forma a garantir que não estamos perante a atribuição de vantagem económica suscetível de favorecer as empresas beneficiárias em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias – compensação e direito de exploração – será de garantir a transmissão de informação relevante aos potenciais concorrentes.

³⁴ Mais se informa que a Direção-Geral do Consumidor divulgou regras de utilização do logotipo do Livro de reclamações Eletrónico <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx>.

³⁵ <https://registo.livroreclamacoes.pt/>

³⁶ Disponibilização do Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos: <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaoalre.pdf>, Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Operadores Económicos - http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf, Livro de Reclamações Eletrónico - Informação aos Consumidores / Utilizadores - http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre_consumidores.pdf, Regras de utilização do Logotipo do Livro de Reclamações no Formato Eletrónico - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-regras-de-utilizacao-do-logotipo-do-lre.aspx> e Instruções sobre como efetuar o registo do Operador Económico na Plataforma - <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/livro-de-reclamacoes-empresas-operadores-economicos.aspx>

Avaliação de conformidade

108. Em suma, é de concluir e sublinhar:

- Nos termos do n.º 1, do artigo 23.º do RJSPTP, as obrigações de serviço público são descritas por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis;
- São impostas obrigações³⁷ como sejam obrigações de informação e reporte, de elementos operacionais, económicos e financeiros;
- A formação do contrato teve em conta os valores praticados em outros Municípios da CIM e o histórico dos valores praticados no Município para aqueles mesmos serviços de transporte, formados e definidos com o objetivo de assegurar a sustentabilidade da atividade;
- São estabelecidas obrigações de relacionamento com os passageiros;
- As obrigações impostas são objetivas e vinculativas, desde logo porque são estabelecidas sanções, em caso de incumprimento.

109. Ou seja, considerando os dados disponibilizados, à partida, estamos perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais clara e objetivamente definidas e perante compensações que se afigura não ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados com o serviço público incentivando o operador a procurar a eficiência na prestação de serviços, diminuindo os custos, potenciando receitas e evitando o pagamento de penalizações.

Racionalidades basilares

110. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.

³⁷ A imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público.

111. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município, com condições de estabilidade necessárias ao investimento no sistema de transportes e promoção do transporte de passageiros. Atentos os pressupostos considerados, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
112. Noutro prisma, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes, bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.
113. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente.
114. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
115. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz.
116. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais da CIM e do Município, poderão promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.

117. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, conseqüentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
118. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.
119. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

IV– DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

120. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas conseqüências no mercado, tendo em conta as racionalidades *supra* referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
121. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
122. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em

causa, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecosistema.

123. De qualquer modo, e de forma a garantir a conformidade legal, a todo o tempo, e tendo em conta as considerações expendidas ao longo do parecer, **determina-se** que seja garantido:

- A compatibilização deste tipo de serviço de transporte público com o contrato de serviço público rodoviário regional e quanto ao cumprimento dos serviços mínimos previstos no anexo ao RJSPTP;
- O cumprimento das obrigação de elaboração dos relatórios previstos no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019 e n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007;
- A promoção do cumprimento das obrigações de transmissão de informação estabelecidas no artigo 22.º do RJSPTP;
- O cumprimento das obrigações relativas ao livro de reclamações, no formato físico e eletrónico, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho.

124. Recomenda-se ainda:

- A utilização de indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018³⁸ na gestão contratual;
- Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto, se proceda às adequadas informações e notificações, designadamente à Inspeção Geral de Finanças, se aplicável;
- Se cumpram os competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

³⁸ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

125. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade da CIM na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

V – DAS CONCLUSÕES

126. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável por estar assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, incluindo o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.

127. No caso concreto, foi aduzida informação relevante que permite considerar fundamentado o preço base do contrato de [confidencial] a pagar ao operador, à luz do enquadramento legal e jurisdicional citado, isto é, aqueles montantes refletem os gastos e rendimentos associados ao cumprimento das obrigações de serviço público em causa. O prazo contratual a considerar para a execução do contrato é de 18 meses, eventualmente renovável por igual período.

128. De qualquer modo, o valor de compensação será submetido à concorrência, pela fixação do parâmetro base, no valor [confidencial], pelo que tal montante estimado de compensações poderá vir a ser inferior.

129. Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais.

130. Neste contexto, sublinha-se que o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações efetuadas bem como à efetiva implementação de todos os mecanismos contratuais previstos, como sejam a título de exemplo, a introdução de contabilidade analítica – tal como estabelecido pelo Regulamento, pela sua relevância em evitar situações de sobrecompensação.

131. Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes, a mesma assume parecer favorável porquanto, e entre outros argumentos, pode contribuir



para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite o reforço da cobertura da oferta de transportes público em região de baixa densidade ou alta dispersão populacional.

Lisboa, 28 de outubro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino